

时代之思·中国研究丛书

变革社会中的政治信任

上官酒瑞 著

学林出版社

时代之思·中国研究丛书

变革社会中的政治信任

上官酒瑞 著

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

变革社会中的政治信任/上官酒瑞著. —上海:
学林出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5486 - 0608 - 6

I. ①变… II. ①上… III. ①政治伦理学—研究
IV. ①B82 - 051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 276190 号



责任编辑——解永健
封面设计——周剑峰

出 版——上海世纪出版股份有限公司 学林出版社
地 址: 上海钦州南路 81 号 电话/传真: 64515005
发 行——上海世纪出版股份有限公司发行中心
地 址: 上海福建中路 193 号 网址: www.ewen.cc
排 版——南京展望文化发展有限公司
印 刷——上海展强印刷有限公司
开 本——640×978 1/16
印 张——20.75
字 数——29 万
版 次——2013 年 12 月第 1 版
2013 年 12 月第 1 次印刷
书 号——ISBN 978 - 7 - 5486 - 0608 - 6/D · 16
定 价——40.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

教育部人文社会科学研究青年基金项目

变 革 中 的 政 治 信 任

本书为教育部人文社会科学研究青年基金项目“变革
社会中的政治信任”(项目批准号 10YJC810038)的研究成果

作者简介

上官酒瑞,男,1977年2月生,山西阳城人,法学博士。2004年至2010年任教于山西大学政治与公共管理学院,现为上海行政学院政治学教研部副教授。近年来,主要从事中国政治发展、政治信任等领域的研究工作,出版著作《现代社会的政治信任逻辑》,与人合著《制度成长与发展逻辑:改革开放时代的中国政治》;在《江苏社会科学》等刊物发表学术论文30余篇,多篇被人大复印资料、中国社会科学文摘、《改革内参》、《南方周末》等转载;主持教育部人文社会科学研究青年项目等科研课题多项;在《人民日报》、《新闻晨报》、《深圳特区报》等发表时政评论80余篇。

总 序

潘世伟

“中国研究”由上个世纪国外相对冷僻的学院研究，到今天已逐渐发展成为一门各方关注的显学，特别是有关“中国模式”的思辨和争论，将“中国研究”进一步推到了国内外学术研究的前沿，其中既有中国模式改变世界发展样式的“中国震撼”，也有中国只是“富强的崛起”而非“文明的崛起”的责难。在一片热议声中，上海社会科学院中国马克思主义研究所和邓小平理论研究中心的“时代之思·中国研究”丛书仍然延续学术思虑与实证研究相结合的理念，努力以各学科背景的广阔视野来做中国的“问题”研究，探索她的发展之道。

上海社会科学院中国马克思主义研究所和邓小平理论研究中心作为全国邓小平理论研究基地和上海社会科学创新基地之一，在2009年开始推出“时代之思·中国研究”项目，力求从理论性、学术性、思想性方面来建构主流意识形态的“中国研究”，发出中国学者的声音。中心每年做4到5个子课题的研究，并结集出版相关著作。已经出版的《中国特色社会主义思想史》、《中国哲学精神》、《当代中国马克思主义与基本国情研究》、《中国选举：制度与理念》是第一辑成果。令人欣慰的是，这些成果问世后获得了广泛的好评，其中《中国特色社会主义思想史》还入选了中宣部和国家新闻出版总署“新中国60周年百部优秀作品”。第二辑成果，即《中国马克思主义学术史纲》、《中西对话中的现代性问题》、《中国传统思维方法研究》、《中国发展道路的理论支撑》则在学理上做了更深刻的努力。第三辑则包括如下五部作品：1.《中国式廉政——道路与模式》；2.《变量共生、组合创新与意识形态——多维视野下的中国特

色社会主义文化》；3.《中国一号问题：当代中国生态文明问题研究》；4.《新中国的哲学历程》；5.《马克思与普遍历史问题》。这些成果反映了我们这个团队对中国发展实践的新思考新认识。

本年度的“时代之思·中国研究”已出到第四辑，又将有五部专著问世，它们是：1.《世界的中国观——近二千年来世界对中国的认识史纲》；2.《醒客的中国观——近百多年世界思想大师的中国观感概述》；3.《价值观研究：国际视野与地方探索》；4.《变革社会中的政治信任》；5.《中国现代化的特色之路》。这一辑成果的明显特点是研究视野更为开阔，突现了全球意识和历史意识。

从长远来看，上海社会科学院中国马克思主义研究所和邓小平理论研究中心希望用数年的时间推出一批“中国研究”的专门著作，因为尽管当代中国取得了举世瞩目的伟大成就，但是正如邓小平所说：“观察中国问题，一定要认识中国问题的复杂性。”由于中国近代以来长期处于封建社会的半封建半殖民地状态，成为世界现代化的落伍者，因此，必然会长期面临发展不足问题的困扰。由于当代中国拒绝了以资本主义方式完成现代化的世界通常模式，决心在社会主义条件下推进具有自己特色的现代化实践，因此，必然在探索中存在发展不明而待作出的原创性突破的挑战。由于世界范围内现代化内涵在实践中不断更新嬗变，生态环境、社会和谐、人的发展、生活质量等内容组建成为新的评判标准。而中国正处在工业化城市化市场化的中期发展阶段，仍然致力于经济总量、增长速度、综合国力提升的传统任务，因此，必然出现种种发展不当的疑惑。由于世界经济、政治、社会、文化的全球化趋势日渐加强，居于现代化先行地位的发达国家依托现存国际经济、政治秩序来约束上升中的中国，因此，中国必然会承受来自外部的不利的发展压力。由此可见，中国成长中的种种关于发展不足、发展不明、发展不当和发展不利的因素会彼此交集，从而大大增加了中国发展的复杂性和艰巨性，也大大增加了中国研究的复杂性和多样性。“时代之思·中国研究”丛书正是基于这样的理念来重新发现与认识中国。

激励我们做这样持续努力的动力在于：当代中国正发生着自

身历史上从未有过的巨变,这种巨变,从人类发展历史来看也实属罕见。我们几乎只花了30年一代人时间的奋斗与创造,便实现了几代人的梦想和追求。这种迸发式的发展无疑展示了中国人民创造历史的空前积极性。然而,我们也深刻知道,在造就奇迹的同时,自身的探索和实践存在着诸多不足,留下了不少遗憾,隐伏着种种失误,就此而展开的修复和矫正,需要偿付更多的心血。展望未来,中国发展道路能否最终定型,显示出不同于欧美国家现代化发展道路的特殊品质,进而成为广大发展中国家和现代化足资参照的样本;中国自身能够顺利完成发展方式的转变,并由此实现从一般劳动力向智慧型劳动力,从普通制造业向先进制造业、现代化企业,从商品输出到内需外需并重,从技术引进到科技自主创新,从物质财富积累到精神世界丰满,从环境受损到生态复原,从社会紧张到整体和谐,这样一系列的跨越提升,又为我们提供新的智慧和新的能力。所有这些,都是我们无法回避的历史使命。我们由衷地希望,理性思考的光芒能够照亮当代中国前行的道路,在当代中国知识分子的集体努力下,我们一定会建构起能够有力诠释中国现象、有效指导中国发展的主流意识形态。

前 言

本书结合现代社会政治信任的基本原理和中国转型社会的现状特性,对变革社会中的政治信任进行了比较系统的研究,重点解答了中国政治信任建设中所面临的理论与现实问题,目的是形成中国特色社会主义政治信任的理论认知和行动框架。主要内容包括社会变革与政治信任的关系,政治信任结构形态嬗变的历史图式,政治信任现状的客观评价,政治信任建设的战略认知和策略选择,以及公共危机治理与政治信任建设。

改革开放以来,中国的社会转型与社会变革是深刻的、全面的,也是结构性的,表现为利益结构、组织结构、阶层结构、生活方式、价值观念等的多元化、多样化和多变性;而更为重要的是,国家与社会、政党与群众、政府与公民的关系结构与状态发生了根本性变化。这直接促动了中国社会政治信任的结构、基础、条件和环境等,政治信任发生、发展与修复、重构也呈现了新的逻辑、趋势和特征。但无论如何,政治信任都是有序公共生活的润滑剂,是社会和谐与政治稳定的重要力量;优质的政治信任资源能够释放强大的正能量,是任何执政党和政府都必须备加珍惜并长期维护的政治资源。现实的情况是,改革开放以来经济社会发展取得了举世瞩目的成绩,但同时社会的深度变革已在事实上引发了不同层次、不同程度的政治信任缺损与执政公信力耗散,这虽然是转型社会发展中出现的问题,但对政府的有效治理与社会的公共秩序产生了一定的影响。正因此,加强变革社会中的政治信任建设,开发政治信任资源,巩固政治信任基础,就成为中国执政党和政府的责任与使命。

从历史的维度考察政治信任,能够为变革社会中的政治信任

建设廓清历史前提与现实方位。理论上,传统与现代社会政治信任的根本分野体现为人格信任与制度信任的差异,政治信任从传统走向现代,以及现代政治信任成长的过程,就是人格信任逐步消解并被制度化的过程,它与民主法治和现代国家制度建设是同一过程。在当代中国,政治信任的结构形态嬗变,可以十一届三中全会为分水岭划分为前后两个阶段。与改革开放前整体性社会相契合的是一种具有浓厚传统色彩的政治人格信任;与改革开放以来转型社会相适应的是政治信任结构形态的现代性成长。两种形态前后相继,共同构筑了共产党执政以来政治信任变迁的历史图式。就此而言,中国社会政治信任建设的任务就是推动人格信任走向制度信任,构造与现代民主法治和政治文明相契合的、更加稳固的政治信任。

政治信任的现状是近年来理论与实务界关注中国政治生活的一个焦点。对此,已形成了两种判断:一种指明政治信任水平很高,一种则认为公民的政治信任程度较低,信任资源处于匮乏状态。就同一现象形成了两种截然不同的认识,其原因可能是多方面的。但必须明确的是,任何关于中国社会政治信任水平或高或低的简单结论,都会失之偏颇而难于形成符合事实的结论,甚至造成严重的政治后果。客观理性地评判政治信任现状,可集中概括为四个特征:一是结构非均衡。这表现为:政治信任与不信任、高度信任与低度信任共存,政治信任在不同群体、不同层面的分布不平衡,政治信任在心理、话语和行动方面的不对称。其中,政治信任的级差性是最鲜明的特征,也是政治信任在中国社会表现出来的“规律”。二是压力在增强。近年来,频发的造谣传谣和公共恐慌、常见的警民冲突与社会泄愤,以及民众的暴力性介入或选择性退出等现象,都直接或间接、或多或少地与政府公信力的不足和政治信任的缺损有关,折射了中国公共生活遭遇政治信任困境的现实。三是局势可调控。主要是根据政治信任的结构序列,中国社会政治信任的缺失主要表现在政治角色、公共组织、政治过程等保护带结构,而非政治制度、政治价值和共同体等硬核层面,具有可协调性,处于可控范围。四是风险会扩展。如级差政治信任的“鸿沟”

过大可能造成政治信任整体滑坡的局面,民众收回政治信任或屡屡表达不信任,可能会增加政策执行的难度和社会治理的成本,削弱政治权威和社会整合效能。

如果说构筑高度的政治信任是共产党革命和建设时期的重要政治经验之一,那么在社会深刻变动的条件下,建设高度政治信任的历史条件和现实基础已不复存在。特别是,现代社会政治信任的有限性、适度性、理性化等特征,意味着建设高度的政治信任没有必要;而现代化的基本规律、后物质主义价值观的发轫、网络“广场政治”的出现等因素,则规定了建设高度的政治信任不太可能。或者说,中国政治信任建设的目标不可能也没必要完全消解民众的不信任,而是不断提高政治信任的修复能力,降低政治信任流失可能造成的社会与政治风险。固然,政治信任建设与经济绩效、文化价值、历史传统等密切相关,但在市场经济体制和民主政治条件下,任何执政党和政府的政治信任能力在根本上体现为对受损政治信任进行制度化修复的能力,也就是制度化不信任体系建设和有效运作的的能力。同时,与中国特有的文化传统和现实国情结合起来,推动政治信任建设还非常有必要在战略上搞清楚两组关系:一是理性怀疑与政治信任。其内涵包括:民主政治的良性运行与有效治理,既需要以一定水平的政治信任为基础,得到政治信任的润滑滋养,也需要政治不信任与理性怀疑的推动和促进;理性怀疑不仅无损于民主政治,而且是优化民主结构、拓展民主功能、驱动民主发展的必要条件。理性怀疑的逻辑基础是政治哲学上的两个基本假设,即人性的不确定性和权力的工具性。理性怀疑之“理性”,既要求民众怀疑政治的方式要制度化、边界要合理化,也对民众理性怀疑能力提出了很高要求。二是经济增长与政治信任。这意味着,经济绩效提升或经济快速增长会为政治信任生成创造潜在或显在的条件,但两者很难保持长期的正相关关系。如果政治信任建设中过分夸大经济绩效的作用,就容易出现“困局”,即经济不增长,政治信任流失,经济增长了,政治信任同样流失。

就政治信任建设的策略选择来说,既要与普遍性的政治信任助长结构结合起来,也要从中国变动社会中政治信任建设面临的

现实问题出发,关涉到价值、制度、组织、信息、环境等多重因素。具体包括:价值点,即执政党要从根本上坚守以人为本的理念,建设人本政治;根本点,即通过科学设计制度、激发制度活力等,建设富有中国特色的制度化不信任体系,也即中国特色社会主义民主法治体系,目的是形成政治体系维系政治信任的压力机制和民众施予政治信任的激发机制;突破点,即通过推动司法独立、惩治司法腐败等,提升司法公信力;关节点,即通过强化公开观念、规范公开形式等,进一步完善政府信息公开,实现政府信息公开与民众政治信任的双赢;基础点,即通过开展公共教育、开放公共领域、参与公共生活等,培养公民的法治规则意识、理性批判精神等,为民众与政治体系的良性互动以及政治信任关系的形成奠定基础;支撑点,即通过社区、民间组织等横向社会资本网络的建设,推动社会资本、社会信任转化为政治资本、政治信任;关键点,即通过利益保障、利益表达、利益协商等机制的建立和完善不断实现利益均衡,消解由利益结构失衡造成的相对剥夺感和政治不信任感;增长点,即加强执政形象管理和传播,树立良好政治形象,这是由中国社会政治信任“累加”性特征决定的。

在公共危机日益“常态化”的中国社会,治理公共危机需要整合力量、集聚资源,发挥政府主导作用,同样需要政府与民众的沟通合作,需要建立在政治信任基础之上。现实中,公共危机治理与政治信任是一种复杂的互动关系,政治信任可能影响公共危机治理,降低治理成本、提高治理效能;公共危机治理也会影响政治信任,可能是正向的,即增强政治信任,也可能是负面的,即伤害政治信任。以贵州瓮安事件为典型案例的分析表明,在变革社会与风险社会中,党和政府不仅要掌握政治信任建设的一般原理,而且要深刻把握公共危机事件中政治信任或不信任的演化机理;既要增强危机意识,坚持以人为本、“第一时间”等原则,也要形成危机预警机制、信息沟通机制、社会参与机制、责任追究机制等。这样,才能增强公共危机治理能力、提高治理效能,同时修复政治信任,形成政治信任建设与公共危机治理的互强格局。

目 录

前言	1
第一章 社会变革与政治信任	1
一、有效治理与政治信任	1
二、社会变革促动政治信任	6
三、政治信任建设的重要意义	14
第二章 政治信任变迁的历史图式	23
一、政治信任形态及演进逻辑	23
1. 政治信任的基本形态	23
2. 政治信任的历史演进	28
二、整体社会与传统人格信任	32
三、转型社会与政治信任成长	37
第三章 变革社会的政治信任现状	42
一、结构非均衡	42
1. 转型政治信任结构复杂	43
2. 非均衡结构与级差信任	46
3. 级差政治信任结构解析	50
二、压力在增强	59
1. 谣言与恐慌	60
2. 不满与泄愤	63

3. 退出与移民	67
三、局势可调控	72
1. 政治信任结构序列	72
2. 政治信任可调可控	75
四、风险会拓展	82
1. 政治信任整体滑坡	82
2. 民众收回政治信任	83
3. 政权运行遭遇困境	85
4. 公共生活出现病症	89
第四章 政治信任建设的战略认知	93
一、目标定位	93
1. 理论逻辑的阐释	95
2. 现实生态的分析	99
二、根本之道	113
1. 制度化不信任建构政治信任	113
2. 制度化不信任的功能限度	124
三、关键选择	126
1. 理性怀疑与政治信任建设	126
2. 经济发展与政治信任建设	136
第五章 政治信任建设的基本策略(上)	144
一、价值点: 以人为本的理念	145
1. 执政理念的调整	145
2. 以人为本与政治信任	149
3. 人本政治的现实理路	151
二、根本点: 制度化不信任建设	158
1. 制度化不信任与依法治国	158
2. 制度化不信任建设的进路	161
3. 理性对待制度化不信任	175

三、突破点：提升司法信任水平	176
1. 司法信任与政治信任	176
2. 增强司法信任的合力	178
四、关节点：政府信息公开	187
1. 透明孕育信任	187
2. 政府信息公开现状	191
3. 完善政府信息公开	195
 第六章 政治信任建设的基本策略(下)	199
一、基础点：培育公共精神	199
1. 公共精神与政治信任	199
2. 公共精神的养成	203
二、支撑点：有效投资社会资本	211
1. 社会信任与政治信任的关系	211
2. 社会资本的源泉与要求	218
3. 社会资本储备的路径	221
三、关键点：利益均衡机制	223
1. 利益结构分化及影响	224
2. 利益均衡的内涵要义	229
3. 利益均衡的实现机制	232
四、增长点：塑造执政党形象	238
1. 政治信任特性与执政形象	238
2. 执政形象的意义与问题	243
3. 执政形象的管理与传播	247
 第七章 公共危机治理与政治信任	252
一、公共危机治理的特征与要求	252
二、公共危机治理与政治信任的关联性	256
1. 政治信任影响公共危机治理	257

2. 公共危机治理影响政治信任·····	260
三、瓮安由乱到治：公共危机治理与政治信任关系样本·····	265
1. 危机前：政治不信任积累·····	269
2. 危机中：政治不信任演化·····	274
3. 危机后：政治不信任修复·····	283
四、公共危机治理与政治信任建设·····	288
参考文献·····	295
后记·····	310

第一章

社会变革与政治信任

人无信不立,政无信不威。政治信任是有序公共生活的润滑剂,是推动有效治理不可缺少的因素。中国的社会转型与变革深刻地改写了政治生活的逻辑,推动了政治信任结构、环境、形态与条件的深刻变化,并引发了不同层面、不同性质的政治信任缺失现象。政治信任的缺损或多或少、直接间接地侵害了有序公共生活,影响着治理格局,造成了不同程度的社会政治风险。政治信任在增强政治合法性、提升政治绩效、建构社会秩序、实现社会整合等方面的功能,意味着加强政治信任建设的必要性和紧迫性。

一、有效治理与政治信任

人天生是政治的动物。人类对良好社会与美好生活的期待,如果离开有效的政治是无法实现的;在现实性上,政治的重要使命就是创造人类趋向的良善公共生活。早在古希腊时期,亚里士多德就指出:“城邦的目的是优良的生活,而人们做这些事情都是为了这一目的。城邦是若干家庭和村落的共同体,追求完美的、自足的生活。我们说,这就是幸福而高尚的生活。”^①恩格斯指出,“国家

^① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,颜一、秦典华译,中国人民大学出版社2003年版,第90页。